

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 16

Staatsausgabe und Öffentliches Interesse
in den Steuerrechtfertigungslehren des
naturrechtlichen Rationalismus

Mit einer Bibliographie

Von

Dr. Manfred Wachenhausen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

MANFRED WACHENHAUSEN

**Staatsausgabe und Öffentliches Interesse in den Steuer-
rechtfertigungslehren des naturrechtlichen Rationalismus**

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 16

Staatsausgabe und Öffentliches Interesse in den Steuerrechtfertigungslehren des naturrechtlichen Rationalismus

Ein dogmengeschichtlicher Beitrag zur Rationalität
des Modernen Staates in seinem Verhältnis zum Individuum

Mit einer Bibliographie

Von

Dr. Manfred Wachenhausen



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1972 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02674 8

Reinhard Kohn
in Dankbarkeit gewidmet

“No public tax, custom or contribution shall be imposed upon, or paid by the people of this state, except by a law for that purpose: And before any law be made for raising it, the purpose for which any tax is to be raised ought to appear clearly to the legislature to be of more service to the community than the money would be if not collected; which being well observed, taxes can never be burthens.”

*Constitution of Pennsylvania
vom 28. 9. 1776; sect. 41*

“Garde les bonnes loix de ton Royaume: ne pren tailles, ny aides de tes subjects, si urgente necessité et evidente utilité ne te le fait faire, et pour juste cause, et non pas volontairement; si tu fait autrement, tu ne seras pas reputé Roy, mais tyran.”

*Clauses du testament Louis IX
à Philippe son fils, um 1270,
zitiert nach J. Bodin,
Qu.-Nr. 40, liv. VI ch. 2 (S. 879)*

“C'est une erreur, que d'attribuer à un Roi le droit de prendre, comme il Lui plait, le bien de ses sujets, et de mettre des impôts, sans une nécessité pressante. Ceux qui en usent de la sorte, gouvernement en Tirans et non en Souverains legitimes. Le Tiran ne cherche que son propre avantage, au lieu qu'un bon Roi croit, qu'il n'est établi que pour le bien de son peuple.”

*Johann C. Gerson, Parisiensis
Cancellarius, zitiert nach
J. F. Pfeffinger,
Qu.-Nr. 155, nr. 62 (S. 1500)*

“Omnibus contributione sarciatur, quod pro omnibus datum est.”

L. 1, Dig. XIV, 2

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	12
Vorwort	15
1 Einleitung	17
1.1 Der moderne Steuerstaat als rationale Gestaltung der finanziellen Probleme staatlichen Seins?	19
1.2 Ausblicke herkömmlicher Steuerrechtfer­tigungslehren für die Phä­nomenologie des modernen Steuerstaates	35
1.21 Exposition: Die Lehre vom Steuergrund als steuerrechtfer­tigende Lehre von der richtigen Staatsausgabe — die Rechtfertigung der Besteuerung und ihre Positionen in der Staatsinteressenlehre	35
1.22 Die Aufgabe	39
1.23 Der Beitrag historischer Steuerrechtfer­tigungslehren zur Rationalität des Modernen Staates in seinem Verhältnis zum Individuum	50
2 Quellendarstellung: Die Lehre vom Steuergrund (Steuerzweck) als steuerrechtfer­tigende Lehre von der richtigen Staatsausgabe	53
2.1 Quellendarstellung: Methodische Vorbemerkungen	55
2.11 Die Beschränkung des Quellenmaterials auf die Steuerrechtfer­tigung zweckrationalistisch-naturrechtlicher Methode	55
2.12 Die Auswahl des Quellenmaterials — leitende Gesichtspunkte	60
2.13 Art und Methode der Quellendarstellung	62
2.14 Verfahren der inhaltlichen Darstellung	66
2.2 Die Quellen	68
2.3 Quellendarstellung: Die Steuerrechtfer­tigungslehren — ihr System und ihre Aspekte für eine Lehre von der gemeinerheblichen Steuer­mittelveranstaltung	68
2.31 Die Steuerzwecklehren der Steuerrechtfer­tigungstheorien des 13. - 17./18. Jahrhunderts und das instrumentelle Erscheinungsbild ihrer Lehre von der richtigen Steuer	68

2.311	Das System	68
2.312	Die instrumentale Wirkweise des Rechtfertigungssystems	68
2.313	Die causa efficiens; ihre Lehre von der Steuererhebungsmacht als Verortung der Steueraktivität	70
2.314	Die causa finalis; ihre instrumentale Versicherung steuerlicher Finalität	73
2.32	Die Steuerzwecklehre des 13. - 17./18. Jahrhunderts als Lehre vom Steuergrund	81
2.321	Das Wesen der Steuer und die Dimensionen ihrer Wirksamkeit	81
2.322	Die Steuerzwecke: formale und materiale Dimensionen der Ausgabeaktivität (necessitas vel utilitas communis/publica)	85
2.323	Die gemäßbilligte Steuermittelverwendung	88
2.324	Die Dimensionen des Steuerzwecks — Zusammenfassung	90
2.33	Der Steuerzweck als Steuergrund in der Folgelehre des 18. - 19. Jahrhunderts	90
2.34	Die Steuerrechtfertigungsidee	96
3	Quellenanalyse	101
3.1	Quellenanalyse: Methodische Vorbemerkung	103
3.11	Die Wortinterpretation	103
3.12	Die Analyse der Steuerreproduktionsidee	109
3.2	Quellenanalyse: Das Objekt der Ausgabewirksamkeit	112
3.3	Quellenanalyse: Das Subjekt der Ausgabewirksamkeit	120
3.4	Quellenanalyse: Die gegenständlich richtige Ausgabe und die zweckrationalistische Bestimmung des richtigen Ausgabewerks — Die Zweck-Mittel-Relation	134
3.5	Quellenanalyse: Die Ausgabeentscheidungskompetenz — ihre Verortung und staatliche Inobhutnahme der Steuerfunktion	143
3.51	Die Fragestellung	143
3.52	Die Steuerdisposition nach der mittelalterlichen Lehre	145
3.53	Die Steuerdisposition nach den modernen Steuerlehren	151
3.54	Staatliche Essentialien der Steuerfunktion	173
3.6	Quellenanalyse: Die Elemente des Begriffs Öffentliches Interesse in der Steuerrechtfertigungslehre — Würdigung, Ergebnisse und Zusammenfassung	177

Inhaltsverzeichnis	11
Anhang: Bibliographie (Zu 2.2 Die Quellen)	191
Personenverzeichnis (zugleich als Schrifttumsverzeichnis)	209
I. Registeranlage und Hinweise zum Gebrauch	209
II. Das Register	209

Abkürzungen*

a a O	= am angegebenen Ort
Abt.	= Abteilung
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
art.	= articulus/articolo
Aufl.	= Auflage
b.	= book
BB	= Der Betriebs-Berater
Bd.	= Band
BHO	= Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969
cap.	= caput/capitolo
ch.	= chapitre/chapter
class.	= classis
concl.	= conclusio
cons.	= consilium
dec.	= decisio
def.	= definitio
disc.	= discourse
Diss.	= Dissertation/dissertatio
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DThA	= Die deutsche Thomas-Ausgabe, Thomas v. Aquin, Summa theologica, vollständige deutsch-lateinische Ausgabe, hrsg. von Dominikanern und Benediktinern Deutschlands und Österreichs, Heidelberg/München/Graz/Wien/Salzburg 1933 ff. (Bd. u. Jahr)
dub.	= dubitatio
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	= ebenda
Ed.	= Ausgabe (wenn nicht nach dem Erstdruck zitiert wird)
Ed. L.	= Ed. Leonina, Thomas Aquin, Opera omnia, issu impensaue Leonis XIII edita, Romae 1882 - 1918 (Bd. u. Jahr)
&	= und
&c	= und so weiter
fol.	= Blatt
FR	= Finanz-Rundschau
HdFW	= Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. Tübingen Bd. I 1952; Bd. II 1956

* Das Verzeichnis bringt neben den weniger geläufigen Abkürzungen auch die hier besonders oft benutzten Abbrüviaturen sowie vollständig die fremdsprachlichen Kürzungen der Quellentexte. Wegen aller weiteren Abkürzungen sei verwiesen auf Hildebert *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl. Berlin 1968.

HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band X, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1959
Hrsg.	= Herausgeber
hrsg.	= herausgegeben von
HZ	= Historische Zeitschrift, hrsg. Friedr. Meinecke/F. Vigener
Ill.	= Illinois
i. Verb. m.	= in Verbindung mit
Jahrb.	= Jahrbuch
Jahrg.	= Jahrgang
Kap.	= Kapitel
L.	= (s. bei Ed. L.)
lib.	= liber
lit.	= Buchstabe
liv.	= livre
mrg.	= Marginalie
mschr.	= maschinenschriftlich vervielfältigte Dissertation
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NF	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
nr.	= Randnummer (im Quellentext)
obs.	= observatio
o. J.	= ohne Jahresangabe
o. O.	= ohne Ortsangabe
praem.	= praemeditatio
praes.	= praeside
proem.	= proemium
ps.	= pars
pt.	= parte
qu.	= questio
Qu.-Nr.	= Quellen-Nummer: Das Primärschrifttum (Quellentexte) ist zu einer bibliografischen Liste (S. 191 - 208) mit den Qu.-Nr. 1 - 248 zusammengefaßt. Diese Quellen werden mit dem Verfassernamen und ihrer in der Liste eingenommenen Platzziffer zitiert (vgl. die Hinweise unten S. 209)
r.	= recto (Vorderseite eines Blattes)
Rdn.	= Randnummer
Resp.	= responsum
resp.	= respondente (Verfasser einer Dissertation)
RHO	= Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922
S.	= Seite
s.	= siehe
s. a.	= siehe auch
Schmollers Jb.	= Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, hrsg. Schmoller
secret.	= secretum
sect.	= sectio
sign.	= signum
Sp.	= Spalte
StbJb.	= Steuerberaterjahrbuch
th.	= thesis

tit.	= titulus
UB	= Universitätsbibliothek
UP	= University Press
v.	= verso (Rückseite eines Blattes)
VerwArch.	= Verwaltungsarchiv
vgl.	= vergleiche
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
w. N.	= weitere Nachweise
ZStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Vorwort

Die „*Rechtfertigung der Besteuerung*“ muß als der staatstheoretisch-spekulative Mittelpunkt aller überkommenen Steuerlehre gelten. Die Steuertheorie der Gegenwart indes weiß sich dieser Frage nicht mehr verpflichtet. Sie übergeht oder verwirft das Thema als eine Spekulation, der empirische Erkenntnis nicht beikommen könnte¹.

Der Erkenntniswert staatstheoretisch-philosophischer Steuerlehre ist dennoch nicht zu leugnen. Mag die Staatsfinanzierung durch Steuern einst überhaupt frag-würdig gewesen sein, so bleibt auch das Phänomen Steuerstaat der Frage würdig. Denn die Antwort verspricht zu klären, *warum* der Staat seinem finanziellen Sein die Gestaltung des Steuerstaats verleiht und weshalb diese Lösung eine „*rationale*“ Form staatlichen Seins ist, die vor dem Urteil der Vernunft bestehen kann. Damit dürfte der Sinn dieser ganzen Fragestellung auch noch unter der Herrschaft realistischer Steuerlehre einleuchten.

Wenn die hier vorgetragenen Überlegungen der Steuerlegitimation erneut nachgehen, um sie aus der Ideengeschichte zu erweisen, so nicht, um dem erklärtermaßen ausgestandenen Thema neue Aspekte um jeden Preis abzugewinnen. Versucht werden soll vielmehr eine neue *Methode* des Zugangs. Sowohl die Blickrichtung, die mit der Themenstellung eingenommen ist, wie das Verfahren der Untersuchung werden das aus sich heraus deutlich machen.

Die vorliegende Arbeit ist Ende 1969 abgeschlossen und im Oktober 1970 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Dissertation angenommen worden. Unverändert kam sie hier zum Abdruck.

In diesem Vorwort möchte ich mich noch einmal bedanken bei Herrn Prof. Dr. *Klaus Vogel*, Direktor des Instituts für deutsches und internationales Steuerrecht der Universität Heidelberg. Zunächst hat er meine Beschäftigung mit der steuerlichen Ideengeschichte angeregt und mich auf die dogmengeschichtliche Verknüpfung von Steuerrechtfertigungs- und Allgemeiner Staatslehre hingewiesen; sodann hat seine unterstützende Kritik diese Abhandlung gefördert, sein ermutigender Zuspruch

¹ Günter *Schmölders*, *Allgemeine Steuerlehre*, 4. Aufl. Berlin 1965, S. 67 f.; ders.: Das Gerechtigkeitspostulat in der Besteuerung, in: *Finanzarchiv NF*. Bd. 23 (1963) S. 53 ff. (53 - 54); J. P. A. *Adriani*, *J. van Horn*, *Het belastingrecht*, Teil I, Amsterdam 1954, S. 201; Camille *Scailteur*, *Le devoir fiscal*, Bruges 1950, S. 61; Wilhelm *Gerloff*, *Die Rechtfertigung der Besteuerung*, in: *Festgabe für G. v. Schanz*, Bd. II, Tübingen 1928, S. 141 ff. (141).

und die Zeit, die ich als Assistent an seinem Lehrstuhl freigestellt war, haben ihre Fertigstellung wesentlich ermöglicht.

Ich bedanke mich weiter bei Herrn Prof. Dr. *Adolf Laufs*. Aus der Sicht des Historikers hat er die Arbeit mit überwacht und entgegenkommenderweise auch ihre Zweitbegutachtung übernommen.

Schließlich habe ich auch Herrn Prof. Dr. Dr. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Universität Bielefeld, der sich für die Aufnahme der Abhandlung in die „Schriften zur Verfassungsgeschichte“ verwendet hat, an dieser Stellen meinen Dank zu sagen; ebenso Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *Broermann*, der sich der Drucklegung mit allergrößtem Entgegenkommen angenommen hat.

Ganz besonders herzlich bedanke ich mich bei Fräulein *Erna Schweickert* vom Institut für Steuerrecht, Heidelberg, für ihre unermüdlige Mithilfe bei der Herstellung des Manuskripts, das heißt für ihre großzügige Bereitwilligkeit, mit der sie auch noch bei der Anfertigung von Zweit- und Drittfassungen mitgewirkt und schließlich die Druckvorlage gewissenhaft übertragen hat.

Ich habe diese Schrift Herrn Senatspräsidenten *Reinhard Kohn*, Hamburg, bei seinem 40jährigen Dienstjubiläum zugeeignet. Dies als ein Zeichen des Dankes einmal für seine pflegeväterlichen Mühen, die er als Vormund bis zum Beginn meines Studiums an mich wendete, sodann, weil mir seine Richterpersönlichkeit Vorbild ist, das mich seinerzeit das rechtswissenschaftliche Studium wählen ließ.

Heidelberg, den 5. 2. 1971

Manfred Wachenhausen

Einleitung

1.1 Der moderne Steuerstaat als rationale Gestaltung der finanziellen Probleme staatlichen Seins?

1.11 „Il n'y a rien plus juste, que ce qui est nécessaire“, weiß schon *Jean Bodin* zur Entschuldigung des besteuernenden Staates anzuführen. „C'est bien la raison que chacun s'y employ, et alors les charges et impositions sur les subjects sont très justes².“

Kein anderes Normmaß braucht man für die Legitimation des modernen Steuerstaates, wenn sich dieser Steuerstaat als die richtige Gestaltungsform des Modernen Staates bewähren soll. Ist der Steuerstaat notwendig und richtig, darf er als rational und deshalb legitim gelten. Denn Rationalität ist der Prüfstein legitimer Beschaffenheit des Modernen Staates³.

Um seiner Rationalität willen muß der Steuerstaat jede seiner finanziellen Aktivitäten dem Öffentlichen Interesse unterwerfen. Nur so kann der Staat dem Verdacht begegnen, er werde Steuergelder für andere als gemeinsame Interessen, für staatswidrige Zwecke verwenden. Die Besorgnis, der Steuerstaat werde die in seine Obhut gelegten Interessen nicht immer zutreffend erkennen oder aber nicht zweckmäßig befriedigen, ist damit freilich noch nicht ausgeräumt. Dies noch ganz abgesehen davon, daß manche der Effizienz kollektiver Interessenbefriedigung auf Kosten des Steuerzahlers überhaupt mißtrauen; mit den Ängsten der Steuerbürger argwöhnen sie, der Staat sei bloße Durchgangsstelle der Steuergelder, die regelmäßig nicht mehr gebe als sie nehme⁴.

Die Steuerpflichtigen wollen überhaupt nur schwer überzeugt sein, daß jeder Steuerbeitrag, der der privaten Disposition des einzelnen entzogen und stattdessen in gemeinschaftlicher Aktion verausgabt wird, unbedingt das Allgemeininteresse befördert⁵. Die Steuerwiderstände belegen es⁶. Sie zeigen, daß die Steuerwilligkeit nicht schon — wie klas-

² Qu.-Nr. 40, liv. VI cap. 2 (S. 877 f.).

³ Julien Freund, *L'essence du politique*, Paris 1965, S. 663 ff.

⁴ Hans U. Loepelmann, *Die Gegenprüfung*, 2. Aufl. Heidelberg 1963, S. 21.

⁵ Colm Brogan, *The Democrat at the Supper-Table*, London o. J. (1963) S. 104; Henry Laufenburger, *Traité d'économie et de législation financière*, Bd. I 5. Aufl. Paris 1956, S. 252 f.; G. Schmolders, „Steuermoral“, in: HdSW Bd. X S. 119 ff. (121 f.).

⁶ Günter Schmolders, *Finanzpolitik*, 2. Aufl. Berlin - Heidelberg - New York 1965, S. 124 ff., 315 ff.; ders.: *Finanz- und Steuerpsychologie. Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 2. Aufl. Reinbek 1970, S. 89 ff.; ders., Burkhard Strümpel, *Vergleichende Finanzpsychologie*, Mainz 1968, S. 7; Burkhard